UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Beslechting van geschillen waarbij een internationale organisatie partij is

(CAVV Advies no. 47)

Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken

Publication date
2024

Document Version
Final published version

Link to publication

Citation for published version (APA):
Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (2024). *Beslechting van geschillen waarbij een internationale organisatie partij is: (CAVV Advies no. 47)*. Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken.

General rights
It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: https://uba.uva.nl/en/contact, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (https://dare.uva.nl)

Download date:05 Sep 2026

Commissie van advies inzake
volkenrechtelijke vraagstukken

Beslechting van geschillen waarbij een internationale organisatie partij is

Advies 47, 13 augustus 2024

Leden Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken

Voorzitter	Prof. mr. dr. C. (Cedric) Ryngaert
Vicevoorzitter	Mr. dr. R. (Rosanne) van Alebeek
Leden	Prof. mr. dr. D.A. (Daniëlla) Dam-de Jong Mr. dr. G.R. (Guido) den Dekker Mr. dr. B. (Bibi) van Ginkel Mr. dr. A.J.J. (André) de Hoogh Mr. dr. R.S.J. (Rutsel) Martha Mr. A.E. (Annebeth) Rosenboom Prof. mr. dr. E. (Elies) van Sliedregt Prof. mr. dr. J.M.F. (Jan) Wouters
Secretaris	K.E. (Kirsten) van Loo LLM

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
T: 070 - 348 5011
E: cavv@minbuza.nl

Inhoudsopgave

Introductie 4

— Deel I
Eerdere positie van de CAVV ten aanzien van privaatrechtelijke geschillen waarbij een internationale organisatie partij is 6

— Deel II
Evaluatie van door de VN opgerichte geschillenbeslechtingssystemen 6

— 1
Contractuele geschillen 6
— 2
Onrechtmatige daad 8
— 3
Definitie van privaatrechtelijke geschillen 8
— 4
Niet-privaatrechtelijke geschillen 9

— Deel III
Privaatrechtelijke geschillen en de Europese Unie 10

— 1
Contractuele aansprakelijkheid van de EU 10
— 2
Niet-contractuele aansprakelijkheid van de EU 11
— 3
Tussenconclusie 11

Afsluiting en advies 12

Eindnoten 14

Lijst van afkortingen 21

Introductie

inhoud

De minister van Buitenlandse Zaken heeft de CAVV op 16 maart 2024 verzocht om advies uit te brengen inzake het ILC-onderwerp 'beslechting van geschillen waarbij een internationale organisatie partij is', en daarbij specifiek aandacht te besteden aan privaatrechtelijke geschillen waarbij een internationale organisatie partij is. De minister spreekt de verwachting uit dat de input van de CAVV toegevoegde waarde kan hebben 'voor een te zijner tijd bij de ILC in te dienen commentaar van de Nederlandse regering met betrekking tot dit onderwerp'.[1]

De CAVV merkt op dat de ILC nog geen ontwerpconclusies of -richtlijnen heeft aangenomen met betrekking tot privaatrechtelijke geschillen. Ook was er op het moment van advisering nog geen rapport van ILC Special Rapporteur Reinisch over dit onderwerp voorhanden. De ILC heeft, op basis van twee rapporten van de Special Rapporteur, in 2023 en 2024 wel zes richtlijnen aangenomen over de reikwijdte van het project, de gebruikte terminologie en internationale (niet-privaatrechtelijke) geschillen. De minister vraagt de CAVV niet, althans niet in deze fase, om deze ontwerprichtlijnen te becommentariëren. De CAVV zal zich in dit advies daarom beperken tot privaatrechtelijke geschillen, conform de adviesaanvraag.

De CAVV wenst allereerst het belang van dit onderwerp te benadrukken. Het mandaat van internationale organisaties heeft zich stelselmatig uitgebreid. Hierdoor heeft internationale samenwerking met betrekking tot een veelheid van domeinen verder vorm gekregen, met positieve gevolgen voor internationale veiligheid, stabiliteit en welvaart. Tegelijk is ook de kans toegenomen dat individuen en andere private rechtspersonen, zoals ondernemingen, schade ondervinden als gevolg van een gedraging van een internationale organisatie,[2] zoals het niet-naleven van een contract[3], of het plegen van een onrechtmatige daad. Adequate systemen dienen te worden voorzien om deze geschillen te beslechten,[4] niet in het minst in het licht van het recht op toegang tot de rechter. Een verplichting om in geschillenbeslechtingssystemen te voorzien kan worden afgeleid uit artikel 2(3) van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), dat partijen verplicht 'te verzekeren dat eenieder wiens rechten of vrijheden als in dit Verdrag erkend, worden geschonden een effectief rechtsmiddel ter beschikking heeft'. Hoewel deze bepaling de VN niet als zodanig bindt (de VN is geen partij bij het IVBPR), kan worden beargumenteerd dat de essentie van het recht op een eerlijk proces gewoonterechtelijk van aard is en ook van belang is voor een internationale organisatie zoals de VN. Daarbij geldt wel dat bij de implementatie van dit recht rekening dient te worden gehouden met de specifieke institutionele context van de organisatie: gezien de specifieke bevoegdheden die de organisatie uitoefent, kan men niet in alle gevallen verwachten dat de organisatie rechtsbescherming biedt die volledig identiek is aan de bescherming die staten behoren te bieden op basis van artikel 2(3) IVBPR.[5]

Het oprichten van adequate geschillenbeslechtingssystemen door internationale organisaties biedt compensatie voor de immuniteit die organisaties in beginsel genieten voor nationale rechtbanken. Dit betekent evenwel geenszins dat de immuniteit van de organisatie als zodanig komt te vervallen bij een schending van de verplichting tot het voorzien in geschillenbeslechting.[6] Dit zou immers het autonome functioneren van de organisatie ernstig belemmeren. Wel bestaat er enige rechtspraak, vooral in Europa, die de toekenning van immuniteit aan de organisatie koppelt aan het beschikbaar stellen van adequate geschillenbeslechting door de organisatie.[7] Er bestaat dus een zeker risico dat nationale rechtbanken de immuniteit van internationale organisaties niet respecteren ingeval deze niet in adequate geschillenbeslechting voorzien. Verder wijst de CAVV erop dat het niet-oprichten van geschillenbeslechtingsmechanismen negatieve gevolgen heeft voor de reputatie en legitimiteit van internationale organisaties. Dat geldt met name voor de VN, die zich als pleitbezorger van de mensenrechten opwerpt.[8] Het is daarom van groot belang dat internationale organisaties in adequate geschillenbeslechtingssystemen voorzien.

De CAVV heeft de beslechting van privaatrechtelijke geschillen waarbij een internationale organisatie partij is in eerdere adviezen reeds deels geadresseerd, met name in advies nr. 13 (2002) en advies nr. 27 (2015). Deel I van dit advies geeft de kernpunten van deze eerdere adviezen weer. Deel II biedt een summier overzicht van de geschillenbeslechtingssystemen die de Verenigde Naties (VN) voorziet voor de beslechting van privaatrechtelijke geschillen waarbij de VN partij is, gevolgd door een kritische beoordeling van deze systemen en aanbevelingen voor institutionele ontwikkeling. Hoewel de CAVV ervoor heeft geopteerd bijzondere aandacht te besteden aan één specifieke universele organisatie, de VN, hebben de overwegingen van de CAVV ook bredere gelding, omdat andere internationale organisaties, met name de gespecialiseerde organisaties van de VN, zich hebben laten inspireren door de wijze waarop de VN privaatrechtelijke geschillen beslecht. Internationale organisaties kunnen niettemin op diverse manieren omgaan met privaatrechtelijke geschillen. Deel III laat zien welke regelingen de EU, als regionale organisatie, ter zake heeft getroffen. Tot slot volgt een samenvatting van het advies.

— Deel I
Eerdere positie van de CAVV ten aanzien van privaatrechtelijke geschillen waarbij een internationale organisatie partij is

Zoals in de inleiding reeds gesteld, heeft de CAVV de beslechting van privaatrechtelijke geschillen waarbij een internationale organisatie partij is in eerdere adviezen deels geadresseerd.

In advies nr. 13 (2002) is de CAVV ingegaan op de privaatrechtelijke aansprakelijkheid van de VN in het kader van internationale vredesoperaties. De CAVV adviseerde toen dat de 'local claims review boards', die de VN als interne procedure gebruikt in privaatrechtelijke geschillen met betrekking tot vredesoperaties, dienen 'te beantwoorden aan het beginsel van onafhankelijkheid, te bestaan uit meerdere leden, te functioneren volgens een eerlijke procedure ('due process of law') en de beslissingen dienen openbaar te worden gemaakt'.[9] De CAVV pleitte ook voor de oprichting van een 'Central Claims Commission' waarbij slachtoffers van onrechtmatige daden begaan tijdens VN-vredesoperaties een claim kunnen indienen.[10]

In advies nr. 27 (2015) heeft de CAVV, in een advies over aansprakelijkheid van internationale organisaties in het algemeen, geconstateerd dat internationale organisaties (vooralsnog) niet altijd een goede rechtsgang bieden, 'vooral waar het gaat om klachten van derden (dus niet de werknemers van een internationale organisatie)'.[11] Om die reden was de CAVV van oordeel dat de rol van de nationale rechter onontbeerlijk blijft. De CAVV meende dat een dergelijke rol op termijn ook kan leiden tot verbeteringen in het geschillenbeslechtingssysteem van de internationale organisatie zelf.

— Deel II
Evaluatie van door de VN opgerichte geschillenbeslechtingssystemen

De CAVV constateert dat er nog steeds lacunes bestaan in de geschillenbeslechtingssystemen van internationale organisaties met betrekking tot privaatrechtelijke geschillen. De CAVV gaat hierna verder in op het gebrek aan rechtsbescherming op het niveau van de VN.

Op basis van *Section 29* van het Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties (1946) is de VN verplicht om in een geschikt geschillenbeslechtingssysteem te voorzien voor geschillen die ontstaan uit contracten of andere geschillen met een privaatrechtelijk karakter waarbij de VN partij is.[12] Het Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de gespecialiseerde organisaties (1947) voorziet in eenzelfde verplichting voor de gespecialiseerde organisaties van de VN.[13]

Section 29 voorziet niet *welke* regelingen de VN precies moet treffen om in privaatrechtelijke geschillenbeslechting te voorzien. Op basis van deze beleidsvrijheid heeft de VN verschillende regelingen getroffen, waarbij ook financiële en temporele limieten gelden wat betreft de compensatie waarop de derde partij aanspraak kan maken.[14] De CAVV onderscheidt hieronder de regelingen die de VN heeft getroffen met betrekking tot enerzijds contractuele geschillen (par. 1), en anderzijds geschillen inzake onrechtmatige daad (par. 2). Vervolgens gaat de CAVV in op de draagwijdte van het begrip 'privaatrechtelijk geschil', en biedt zij handvatten om een dergelijk geschil te onderscheiden van andere geschillen (waarop *Section 29* niet als zodanig van toepassing is) (par. 3).

— 1
Contractuele geschillen

Ter uitvoering van *Section 29* heeft de VN specifieke regelingen getroffen voor contractuele geschillen. Voor dergelijke geschillen wordt arbitrage gebruikt, indien onderhandelingen niet succesvol blijken. Zo voorzien commerciële contracten waarbij de VN partij is in een standaardclausule ter zake.[15] Ook geschillen met betrekking tot contracten met vrijwilligers en daarmee gepaard gaande mogelijke administratieve en disciplinaire besluiten van de *United Nations Volunteers* worden via arbitrage geslecht. De CAVV is van oordeel dat de VN de geschillenbeslechting met betrekking tot contracten vrij goed geregeld heeft, al zijn verbeteringen mogelijk zoals ook hierna uiteengezet.

De voorbeeldcontracten die de VN gebruikt, zijn goed terug te vinden. Deze zijn beschikbaar gemaakt door de *Procurement Division* van het secretariaat van de VN,[16] zodat deze voorafgaand

aan het sluiten van een privaatrechtelijk contract met een internationale organisatie kunnen worden geraadpleegd zowel door partijen als individuen. Ook het aantal contracten boven een waarde van $150.000 dat gesloten is per jaar (sinds 2012) wordt weergegeven op de site van de *Procurement Division*.

Het rapport van de secretaris-generaal van 1999 over 'Procurement-related arbitration'[17] geeft aanbevelingen voor het voorkomen van (privaatrechtelijke) geschillen. De *Office of Legal Affairs* en de *Procurement Division* zijn nauw betrokken bij uitvoering hiervan. Er wordt veel belang gehecht aan het wekken van vertrouwen bij de privaatrechtelijke partijen in de eerlijke afhandeling van mogelijke geschillen door de VN. Het is wel aan te bevelen dat standaardcontracten nauwlettend worden toegepast door de departementen van het secretariaat. Een zoektocht online leidde bijvoorbeeld naar een contract tussen de *United Nations System Chief Executives Board for Coordination* (CEB) en de organisatie die de tolken/vertalers vertegenwoordigt binnen de VN, met daarin een geschillenbeslechtingsclausule[18] die nauwelijks definieert wat er moet gebeuren, mocht het tot een geschil komen.

Voorafgaand aan het sluiten van een contract vindt aanbesteding (*procurement*) plaats. Partijen moeten zich registreren en indien goed bevonden, komen ze op een *roster* om deel te mogen nemen aan deze vaak ingewikkelde aanbestedingsprocedures. Het leidt er wel toe dat partijen goed weten waar ze aan beginnen. Informatie over de aanbestedingsprocedures en registratie van partijen is uitgebreid terug te vinden op de site van de *Procurement Division*. Jaarlijks vindt er een conferentie plaats met deelnemers vanuit de EU en de VN, georganiseerd door het *European Procurement Forum, Inc* (EUPF)[19] ter voorbereiding van de aanbestedingsprocedures bij de VN.

Ook een *Procurement Manual* is online geplaatst.[20] Deze is openbaar toegankelijk maar gericht op het personeel van de VN. In deze handleiding is niets opgenomen over de beslechting van geschillen die kunnen ontstaan in de aanbestedingsfase, tussen de partij die de aanbesteding offreert en de VN. Op de site staan wel mogelijkheden voor het indienen van een klacht, maar niet hoe deze wordt afgehandeld.[21] Informatie op de site over de afhandeling van deze klachten, in de vorm van een geschillenbeslechting, zou de transparantie vergroten.[22] *Ex post facto* zou een aparte arbitrageovereenkomst kunnen worden gesloten. De VN doet dit reeds in privaatrechtelijke geschillen met betrekking tot niet-commerciële contracten, waarbij geen arbitragebeding in het contract zelf is opgenomen. Een dergelijke overeenkomst wordt dan specifiek voor dat ene geschil gesloten, en is verder consistent met de standaardclausules.[23]

De CAVV merkt verder op dat geschillenbeslechting tussen de VN en stagiairs niet goed is geregeld. Het *United Nations Dispute Tribunal* (UNDT), dat jurisdictie heeft over geschillen tussen de VN en haar werknemers, heeft *geen* jurisdictie over geschillen tussen de VN en stagiairs.[24] De *Joint Inspection Unit* van de VN heeft in 2018 erkend dat stagiairs wel een rechtsgang moeten krijgen.[25] De CAVV sluit zich hierbij aan.

Veel van de privaatrechtelijke geschillen tussen de VN en (commerciële) partijen worden, indien nodig, voor arbitrage voorgelegd aan het Permanent Hof van Arbitrage (PHA). Het PHA heeft voorstellen gedaan voor een versnelde, goedkopere manier van geschillenbeslechting door arbitrage.[26] Hierbij valt te denken aan het gebruik van één in plaats van drie arbiters, online besprekingen en het vermijden van het drukken van documenten.[27]

De CAVV stelt zich op het standpunt dat er veel voor te zeggen is om de PHA, als een onafhankelijk mechanisme dat buiten het VN-kader opereert, in *alle* gevallen bevoegd te maken voor de beslechting van contractuele geschillen waarbij de VN partij is. De CAVV volgt hierin Thomas Henquet, die in zijn boek *The Third-Party Liability of International Organisations: Towards a 'Complete Remedy System'* een *two-tier* geschillenbeslechtingssysteem onder auspiciën van de PHA voorstelt, bestaande uit een instantie in eerste aanleg en een beroepsinstantie.[28]

— 2
Onrechtmatige daad

Wat onrechtmatige daad betreft, gebruikt de VN arbitrage voor daden gepleegd in het hoofdkwartier in New York en de standplaatsen in het veld.[29] Voor geschillen naar aanleiding van ongevallen veroorzaakt door VN-voertuigen die voor officiële doelen worden gebruikt, biedt commerciële verzekering de oplossing.[30] Deze regelingen geven geen aanleiding tot verdere opmerkingen van de CAVV.

Wat betreft onrechtmatige daden die in de context van VN-vredesoperaties worden gepleegd, voorzien met de gaststaat gesloten *UN Status of Forces Agreements* (SOFA's) in beginsel in de oprichting van *standing claims commissions*.[31] In de praktijk worden deze commissies echter niet opgericht, zoals ook door de VN zelf wordt toegegeven.[32] In plaats daarvan gebruikt de VN een interne administratieve procedure op basis van *local claims review boards*.[33] De CAVV is van oordeel dat deze *review boards* niet voldoen aan minimale eisen van rechtsstatelijkheid, met name omdat de internationale organisatie rechter in eigen zaak is (zoals de CAVV reeds in 2002 opmerkte),[34] maar ook omdat beslissingen van deze *review boards* niet openbaar zijn.[35] De CAVV meent dat het de hoogste tijd is dat de VN werk maakt van het oprichten van onafhankelijke *standing claims commissions*, omdat slachtoffers al te vaak verstoken blijven van enige betekenisvolle geschillenbeslechting.[36] Men kan bovendien overwegen om, zeker voor complexe geschillen, een centraal beroepsorgaan op te richten, een permanente *Central Claims Commission* dan wel een internationale rechtbank - dit alles mogelijk onder auspiciën van het PHA.[37] De CAVV is er geen voorstander van om de rechtsmacht van het UNDT, dat op dit moment alleen wordt gebruikt voor geschillen tussen de VN en haar ambtenaren, uit te breiden[38]; geschillen over onrechtmatige daad zijn immers fundamenteel anders dan geschillen over ambtenarenrecht en vereisen derhalve andere expertise.

Onafhankelijke *claims commissions* of rechtbanken dienen geschillen te beslechten met name op basis van de bestaande (en eventueel door de VN te herziene) *UN Liability Rules*;[39] eventueel kunnen zij ook algemene rechtsbeginselen toepassen.[40] Transparantie en rechtszekerheid vereisen dat alle beslissingen worden gepubliceerd.

— 3
Definitie van privaatrechtelijke geschillen

Alleen privaatrechtelijke geschillen vallen binnen de reikwijdte van *Section 29* van het Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de VN. Doorgaans zal vrij duidelijk zijn of een geschil privaatrechtelijk van aard is, bijvoorbeeld een contract aangaande de levering van goederen of diensten. Maar dat is niet steeds zo. Om privaatrechtelijke geschillen te onderscheiden van andere geschillen (van publiekrechtelijke, beleidsmatige aard), suggereert de CAVV aan te sluiten bij de *travaux préparatoires* van het Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de gespecialiseerde organisaties. Uit deze *travaux* blijkt dat men ervan uitging dat privaatrechtelijke vorderingen betrekking hebben op '[c]ontracts and other matters incidental to the performance by the Agency of its main functions under its constitutional instruments and not to the actual performance of its constitutional functions'; het gaat daarbij om geschillen waarop in beginsel privaatrecht van toepassing is en die voor nationale rechtbanken zouden kunnen worden gebracht, mocht er geen immuniteit gelden.[41] Afgezien van contracten, kan men concreet denken aan vorderingen inzake onrechtmatige daad, eigendom, ongerechtvaardigde verrijking,[42] of smaad,[43] vorderingen die *naar hun aard* privaatrechtelijk zijn (en waarvoor bijvoorbeeld staten geen immuniteit genieten).[44]

Wat een 'geschil van privaatrechtelijke aard' precies is, is echter niet steeds vanzelfsprekend. Het internationaal recht maakt niet als zodanig een onderscheid tussen privaat en publiek recht. Bovendien kan de vraag of een vordering privaat- dan wel publiekrechtelijk van aard is, in nationale rechtsstelsels verschillend worden beantwoord.[45] De CAVV stelt, in navolging van Thomas Henquet, niettemin voor om de volgende criteria te gebruiken bij het vaststellen van de privaatrechtelijke aard van een geschil: (i) de aard van de eiser (individu of private rechtspersoon), (ii) de ondervonden schade

(persoonlijk letsel, ziekte of overlijden, en verlies van of schade aan eigendommen), (iii) de verzochte remedie (compensatie)[46], (iv) het gebruik van een privaatrechtelijke overeenkomst (ingeval van contractuele verbintenissen), (v) de omstandigheid dat het geschil niet ziet op de uitvoering van het constitutionele mandaat van de organisatie. Dat brengt onder meer met zich mee dat geschillen met betrekking tot de besluitvorming binnen de organisatie en die beleidskeuzes impliceren, niet privaatrechtelijk van aard zijn.

De CAVV merkt op dat het in de praktijk soms lastig kan zijn om de precieze aard van het geschil vast te stellen, zelfs indien de genoemde criteria worden gebruikt. Dit geldt met name in geval van geschillen naar aanleiding van schade veroorzaakt door institutioneel nalatig handelen in het kader van operationeel optreden van de organisatie, bijvoorbeeld een militaire missie of vredesmissie die haar mandaat ontleent aan een besluit van de organisatie, zoals een VN-Veiligheidsraadsresolutie.[47] De CAVV adviseert de minister de ILC te vragen om deze kwestie te verhelderen.

De CAVV wijst er verder op dat, zelfs indien duidelijk is dat een geschil van privaatrechtelijke aard is, het onduidelijk kan zijn welk recht precies van toepassing is op het geschil. Ingeval in een contract een clausule inzake forumkeuze is opgenomen (bijvoorbeeld een bepaald arbitraal tribunaal), betekent dit niet automatisch dat de partijen ook een keuze maken inzake toepasselijk contractueel recht. De CAVV is van oordeel dat de rechtszekerheid gebaat is bij een dergelijke rechtskeuze. Bij ontstentenis van rechtskeuze stelt de CAVV voor aan te sluiten bij algemene beginselen inzake commerciële contracten, zoals bijvoorbeeld de *UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts*.[48]

De CAVV is verder van oordeel dat de reeds genoemde onafhankelijke commissies of rechtbanken, eventueel onder auspiciën van de PHA, de bevoegdheid dienen te hebben om preliminair te bepalen of een geschil een privaatrechtelijk karakter heeft in de zin van *Section 29* (een voorwaarde voor de uitoefening van rechtsmacht). Tot nu toe heeft de VN steeds zelf - en op definitieve wijze - beoordeeld of een geschil privaatrechtelijk van aard was. De CAVV acht de afwezigheid van onafhankelijke oordeelsvorming ter zake onwenselijk,[49] en is van mening dat alleen een onafhankelijk orgaan de aard van het geschil definitief kan vaststellen.

— 4
Niet-privaatrechtelijke geschillen

De minister vraagt de CAVV in haar advies specifiek aandacht te besteden aan privaatrechtelijke geschillen waarbij een internationale organisatie partij is. Relevante rechtsinstrumenten, zoals *Section 29* van het VN-Verdrag, voorzien doorgaans immers slechts in een verplichting van de organisatie om in geschillenbeslechting te voorzien voor privaatrechtelijke geschillen. Zoals in de inleiding uiteengezet, vloeit uit het recht van een individu op een rechtsmiddel evenwel voort dat internationale organisaties in beginsel *steeds* in geschillenbeslechting dienen te voorzien. Of een geschil al dan niet als privaatrechtelijk wordt gekwalificeerd, is voor de CAVV dan van ondergeschikt belang. Ook al is een organisatie, zoals de VN, op basis van haar eigen institutionele recht slechts verplicht om in een rechtsmiddel voor privaatrechtelijke geschillen te voorzien, ligt het in de rede dat in gevallen waarin mogelijk een schending van de mensenrechten is begaan, in een rechtsmiddel wordt voorzien. Dit betekent concreet dat, indien een geschil als niet-privaatrechtelijk kwalificeert (en wat betreft de VN dus buiten de reikwijdte van *Section 29* valt), er een legitieme verwachting is dat *toch* in een rechtsmiddel wordt voorzien, met name indien het geschil betrekking heeft op een vermeende schending van de mensenrechten.[50] De CAVV signaleert wel dat nationale rechtbanken vorderingen die betrekking hebben op het handelen en nalaten van staten gedurende buitenlandse (militaire) missies, in sommige gevallen niet justitiabel achten, indien deze vorderingen zien op politiek beleid of militaire activiteiten.[51] De CAVV adviseert de minister de ILC te verzoeken of deze benadering ook zou moeten gelden voor geschillen waarbij internationale organisaties zijn betrokken.

In dit deel gaat de CAVV, bij wijze van voorbeeld, kort in op rechtsmiddelen voor geschillen bij opgelegde sancties (bevriezing tegoeden,

inreisverbod) aan individuen door de VN Veiligheidsraad. Geschillen over sancties zijn in beginsel niet privaatrechtelijk, maar bestuursrechtelijk van aard.

De CAVV is van oordeel dat het huidige systeem van geschillenbeslechting inzake VN-sancties te wensen overlaat. Door de VN-Veiligheidsraad gesanctioneerde personen kunnen op dit moment in de meeste gevallen slechts klagen over hun plaatsing op een sanctielijst bij een *Focal Point*. Dit *Focal Point* is niet meer dan een postbus (*mailbox*), die verzoeken tot *delisting* doorstuurt naar de staat of staten die de persoon op de lijst hebben geplaatst of de staat waarvan de persoon de nationaliteit heeft (of er verblijfsrecht heeft).[52] Het kan daarom bezwaarlijk als een adequaat geschillenbeslechtingsmechanisme worden beschouwd. De CAVV is wel positiever over de oprichting en het functioneren van de onafhankelijke ombudspersoon voor het '1267' sanctieregime (ISIL/Al Qaeda).[53] De VN riep deze ombudspersoon in het leven met name onder druk van het Hof van Justitie van de EU (dat in de *Kadi*-zaak de EU-verordening die VN-resolutie 1267 implementeerde, toetste aan de Europese grondrechten).[54] Hoewel de ombudspersoon geen bindende beslissingen kan nemen blijkt uit een recente studie toch dat, met name dankzij het mechanisme van negatieve consensus (*reverse consensus*), de VN de aanbevelingen voor *delisting* van de ombudspersoon doorgaans volgt.[55] Daarbij valt wel aan te tekenen dat er gevallen bekend zijn waarbij het 1267 Sanctiecomité een persoon van de lijst haalde op aanbeveling van de ombudspersoon, maar hem vervolgens op een andere sanctielijst plaatste waarvoor de ombudspersoon niet bevoegd is.[56] Deze praktijk is onwenselijk en schendt de beginselen van de rechtsstatelijkheid.[57]

In ieder geval acht de CAVV een ombudspersoon een goede geschillenbeslechtingspraktijk voor sancties, aangezien deze institutie onafhankelijk opereert en een vorm van *accountability* voor de rechtszoekende creëert. Een ombudspraktijk zou ook voor andere VN-sanctieregimes moeten worden gevolgd. Op termijn zou de VN echter moeten overwegen om een onafhankelijke sanctierechtbank op VN-niveau op te richten; dit kan ook een kamer van de eerdergenoemde *Central Claims Commission* of rechtbank zijn. Betwijfeld kan immers worden of het gebruik van een ombudspersoon als geschillenbeslechtingssysteem voldoende is vanuit het oogpunt van het recht op toegang tot de rechter.[58]

— Deel III
Privaatrechtelijke geschillen en de Europese Unie

De regeling die de Europese Unie ('EU' of 'Unie') heeft getroffen op het vlak van privaatrechtelijke geschillen waarbij EU-instellingen of andere EU-organen, -agentschappen of -lichamen betrokken zijn, maakt een onderscheid tussen de contractuele en niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie.[59]

— 1
Contractuele aansprakelijkheid van de EU

Voor *contractuele aansprakelijkheid* geldt van oudsher de thans in art. 272 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ('VWEU') voorziene regeling krachtens welke het Hof van Justitie van de EU (in de praktijk het Gerecht krachtens art. 256, lid 1, VWEU) bevoegd is uitspraak te doen krachtens een arbitragebeding (in het Frans: 'clause compromissoire') vervat in een door of namens de Unie gesloten publiekrechtelijke of privaatrechtelijke overeenkomst. Op dit domein bestaat een belangrijke rechtspraak, die minder vaak geanalyseerd wordt.[60] Bij ontstentenis van een dergelijke clausule kunnen de Unierechtbanken geen uitspraak doen over vorderingen tot contractuele schadevergoeding: art. 274 VWEU geeft immers de nationale hoven en rechtbanken algemene jurisdictie over geschillen waarbij de Unie partij is.[61] Op grond van art. 340, eerste alinea, VWEU, wordt de contractuele aansprakelijkheid van de Unie beheerst door de wet die op het betrokken contract van toepassing is.[62]

Voor overeenkomsten die betrekking hebben op de *aanbesteding van goederen en diensten* (procurement) doet de Unie in de praktijk geen beroep op het voornoemde arbitragebeding. Zij bevatten een rechtskeuzebeding dat verwijst naar het EU-recht, zoals aangevuld door het nationale recht van de lidstaat op wiens

grondgebied de betrokken instelling (of dienst, orgaan, agentschap, enz.) is gevestigd.[63] Deze overeenkomsten verwijzen heden ten dage naar de bevoegdheid van de nationale rechtbanken van de lidstaat in kwestie.

Overeenkomsten daarentegen waarin de EU een *subsidie* ('grant') toekent, bijv. op het vlak van onderzoek, onderwijs en cultuur, bevatten typisch een arbitragebeding in de voormelde zin. Voor subsidies toegekend in het kader van de externe betrekkingen van de Unie en waar de fondsen beheerd worden door een partnerorganisatie (zgn. 'indirect management') die niet in de EU gelegen is, worden vaak de Belgische rechtbanken bevoegd gemaakt omwille van de executoire titel die dit naar de betrokken derde landen toe oplevert.[64]

— 2
Niet-contractuele aansprakelijkheid van de EU

Voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie geldt van oudsher de thans in art. 340, tweede alinea, VWEU neergelegde regeling krachtens welke '[i]nzake de niet-contractuele aansprakelijkheid [...] de Unie overeenkomstig de algemene beginselen welke de rechtsstelsels der lidstaten gemeen hebben, de schade [moet] vergoeden die door haar instellingen of door haar personeelsleden in de uitoefening van hun functies is veroorzaakt.' Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie vormt de schadevordering op grond van artikel 340, tweede alinea, VWEU een zelfstandige rechtsgang, waaraan binnen het systeem van de rechtsmiddelen een bijzondere functie toekomt en toepassingsvoorwaarden zijn gesteld die op zijn specifieke doelstellingen zijn afgestemd.[65] Ondanks deze specifieke rechtsgang voor het Hof (thans het Gerecht) is er brede kritiek op de zeer restrictieve voorwaarden die de Luxemburgse rechtspraak ter zake oplegt, ten gevolge waarvan slechts weinig zaken (omstreeks 8%) in schadeloosstelling resulteren. Zo is opgemerkt dat 'the loud barking of the principle of liability rarely leads to a bite. In practice, the claimant has many hurdles to overcome in order to succeed in a claim for breach of EU law and it is, therefore, not surprising that most runners never reach the finish line.'[67] De CAVV sluit zich aan bij deze kritiek.

Niettemin is er op het vlak van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie voor sancties (in EU-terminologie 'beperkende maatregelen') de laatste jaren een belangrijke evolutie opgetreden, waarbij het Gerecht en het Hof in een aantal gevallen geconcludeerd hebben tot het voorliggen van een 'voldoende gekwalificeerde schending' en er tot schadeloosstelling werd overgegaan.[68]

— 3
Tussenconclusie

Dit korte overzicht van de EU-praktijk illustreert enerzijds de diversiteit van de aanpak die internationale organisaties aan privaatrechtelijke geschillen geven en de uniciteit van de aanpak van de EU, waarbij de aansprakelijkheid van de organisatie grotendeels 'geïnternaliseerd' wordt, hetzij via het voornoemde arbitragebeding dat verplichte rechtsmacht aan het Hof van Justitie toekent, hetzij via een rechtskeuzebeding dat het EU-recht zoals aangevuld door het recht van een lidstaat toepasselijk maakt. Deze aanpak laat zich wellicht moeilijk transponeren naar andere internationale organisaties die geen rechtbank of hof met verplichte rechtsmacht kennen. Anderzijds toont het overzicht volgens de CAVV aan dat ook de praktijk van de Unie, vooral bij niet-contractuele schadeclaims, voor kritiek (en verbetering) vatbaar is, met name omwille van de zeer restrictieve voorwaarden die het Hof van Justitie dienaangaande oplegt.[69]

Afsluiting en advies

inhoud

In dit advies is de CAVV op verzoek van de minister ingegaan op de beslechting van geschillen waarbij een internationale organisatie partij is, in het bijzonder privaatrechtelijke geschillen. Over dit onderwerp bereidt de ILC ontwerprichtlijnen voor. Het advies laat zich als volgt samenvatten:

1. Internationale organisaties dienen in adequate geschillenbeslechtingssystemen te voorzien om privaatrechtelijke geschillen met individuen en rechtspersonen te beslechten, niet in het minst in het licht van het recht op toegang tot de rechter.

2. Het voorzien van adequate geschillenbeslechtingssystemen verkleint het risico dat nationale rechtbanken de immuniteit van de organisatie niet respecteren. Het heeft ook een positieve impact op de reputatie en legitimiteit van de organisatie.

3. De CAVV wijst erop dat de VN op basis van *Section 29* van het Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de VN (1946) *verplicht* is om in een geschikt geschillenbeslechtingssysteem te voorzien voor geschillen die ontstaan uit contracten of andere geschillen met een privaatrechtelijk karakter waarbij de VN partij is.

4. De CAVV is van oordeel dat de VN de geschillenbeslechting met betrekking tot contracten vrij goed geregeld heeft. De VN gebruikt daarvoor in beginsel arbitrageovereenkomsten. Toch zijn verbeteringen mogelijk. Dat geldt met name voor aanbestedingen en contracten met stagiairs. Ook kan worden gedacht aan een versnelde, goedkopere manier van arbitrage. Verder kan worden overwogen om het Permanent Hof voor Arbitrage bevoegd te maken voor de beslechting van alle contractuele geschillen waarbij de VN partij is.

5. De CAVV meent dat geschillenbeslechting met betrekking tot onrechtmatige daden gepleegd in de context van VN-vredesoperaties te wensen overlaat. De CAVV dringt erop aan dat de VN eindelijk onafhankelijke *standing claims commissions* opricht. Ook kan de VN een centraal beroepsorgaan oprichten, een permanente *Central Claims Commission* dan wel een internationale rechtbank - mogelijk onder auspiciën van het Permanent Hof voor Arbitrage.

6. Een onafhankelijk orgaan dient het privaatrechtelijk karakter van een geschil te bepalen, met het oog op toepassing van *Section 29* van het Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de VN. Als de VN dit zelf op definitieve wijze doet, is zij immers rechter en partij in eigen zaak.

7. De CAVV is van oordeel dat privaatrechtelijke geschillen betrekking hebben op vorderingen die *naar hun aard* privaatrechtelijk zijn. Bij deze beoordeling zijn de volgende criteria leidend: (i) de aard van de eiser (privaat persoon), (ii) de ondervonden schade (bijvoorbeeld persoonlijk letsel of schade aan eigendommen), (iii) de verzochte remedie (compensatie), (iv) het gebruik van een privaatrechtelijke overeenkomst (in geval van contractuele verbintenissen), en (v) de omstandigheid dat het geschil niet ziet op de uitvoering van het constitutionele mandaat van de organisatie.

8. De CAVV adviseert de minister de ILC te vragen om het precieze onderscheid tussen privaatrechtelijke en niet-privaatrechtelijke geschillen te verhelderen. Met name in geval van geschillen naar aanleiding van schade veroorzaakt door institutioneel nalatig handelen in het kader van het operationeel optreden van de organisatie, is de aard van het geschil niet steeds vanzelfsprekend. De CAVV stelt zich op het standpunt dat internationale organisaties ook voor niet-privaatrechtelijke geschillen waarbij individuen partij zijn, in geschillenbeslechting moeten voorzien, met name indien het gaat om vermeende schendingen van de mensenrechten. Rechtsmiddelen voor dergelijke geschillen zijn op dit moment ontoereikend.

9. De CAVV is positief over het functioneren van de ombudspersoon in het kader van het ‘1267’ sanctieregime (ISIL/Al Qaeda) en stelt voor om dit mechanisme ook bij andere VN-sanctieregimes toe te passen. Op termijn kan de VN overwegen een onafhankelijke rechtbank voor sancties en andere niet-privaatrechtelijke geschillen waarbij individuen partij zijn op te richten.

10. Internationale organisaties gaan op verschillende manieren om met privaatrechtelijke geschillen. In dit advies is de CAVV niet alleen ingegaan op de VN, maar ook op de EU. De EU kent een vrij unieke aanpak, waarbij de aansprakelijkheid van de organisatie grotendeels ‘geïnternaliseerd’ wordt, hetzij via een contractueel arbitragebeding dat verplichte rechtsmacht aan het Hof van Justitie toekent, hetzij via een rechtskeuzebeding dat het EU-recht zoals aangevuld door het recht van een lidstaat toepasselijk maakt. In de praktijk blijkt het Hof van Justitie wel erg restrictieve voorwaarden op te leggen aan niet-contractuele schadeclaims tegen de EU.

Eindnoten

1 Minister van Buitenlandse Zaken, Adviesaanvraag over het onderwerp 'Beslechting van geschillen waarbij een internationale organisatie partij is' van de International Law Commission, 16 maart 2024, https://www.adviescommissievolkenrecht.nl/adviestrajecten/publicaties/adviesaanvragen/2024/03/16/ilc-beslechting-van-geschillen-waarbij-een-internationale-organisatie-partij-is.

2 K. Boon en F. Mégret, 'New Approaches to the Accountability of International Organizations', *International Organizations Law Review* (16) 2019, p. 1-10, p. 7. Voor mensenrechtenschendingen, zie J. Wouters e.a., 'Accountability for Human Rights Violations by International Organisations: Introductory Remarks', in J. Wouters e.a. (eds.), *Accountability for Human Rights Violations by International Organisations*, Antwerpen - Oxford, Intersentia 2010, p. 1-18, p. 2.

3 Reeds in 1977 nam het Institut de Droit International een resolutie aan waarin het opmerkte dat 'the development of international organizations and of their activities involves the conclusion of an increasing number of contracts of various types between such organizations and private persons': Institut de Droit International, Session of Oslo 1977, Resolutie van 6 september 1977, *Contracts concluded by international organizations with private persons*. Zie ook A. Reinisch, 'Contracts between International Organizations and Private Law Persons', in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2021.

4 In haar verklaring voor de Zesde Commissie van de VN-Algemene Vergadering van 27 oktober 2023 heeft de Europese Unie gesuggereerd om de draagwijdte van het werk van de ILC m.b.t. het onderhavige onderwerp te beperken tot de '*international law* aspects of disputes involving international organizations', zie UNGA Sixth Committee, 78th Session, Report of the International Law Commission on the work of its seventy-third and seventy-fourth sessions (Agenda item 79), Statement of European Union (in accordance with resolution 65/276) (II) on the Settlement of Disputes to which international organizations are parties, 27 oktober 2023, par. 3-5.

5 Vergelijk de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) inzake vergelijkbare, zij het niet per se 'identieke' rechtsbescherming geboden door de organisatie, zoals ook reeds besproken in CAVV, Advies 27, *Aansprakelijkheid van internationale organisaties*, 2015, p. 17. De vereiste rechtsbescherming kan ook verschillen tussen organisaties onderling, gezien de verschillen in institutionele structuur en bevoegdheden tussen organisaties. Zie K. Daugirdas en S. Schuricht, 'Breaking the Silence: Why International Organizations Should Acknowledge Customary International Law Obligations to Provide Effective Remedies', *AIIB Yearbook of International Law* (3) 2020, p.54-87, p.72 ('Particular customary international law rules can thus account for differences between States and international organizations, as well as differences among international organizations.').

6 Zie bijvoorbeeld Supreme Court of Canada, 29 november 2013, *Amaratunga v Northwest Atlantic Fisheries Organization*, 2013 SCC 66, par. 60; United States Court of Appeals, 16 augustus 2016, *Georges v. United Nations*, No. 15– 455 (2d Cir., 2016).

7 EHRM 18 februari 1999, ECLI:CE:ECHR:1999:0218JUD002608394 *(Case of Waite and Kennedy v. Duitsland)*, par. 68 ('For the Court, a material factor in determining whether granting ESA immunity from German jurisdiction is permissible under the Convention is whether the applicants had available to them reasonable alternative means to protect effectively their rights under the Convention.'). Zie voor Nederland: Hoge Raad 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1956 *(Supreme t. SHAPE en JFCB)*, par. 3.2.3 ('Voor het antwoord op de vraag of de toekenning van immuniteit van jurisdictie aan een internationale organisatie proportioneel is, met name van belang of de rechtzoekende beschikt over redelijke alternatieve middelen om de door het EVRM aan hem toegekende rechten effectief te kunnen beschermen. Indien voor een rechtzoekende redelijke alternatieve middelen beschikbaar zijn, kan ervan worden uitgegaan dat de toekenning van immuniteit van jurisdictie het wezen van diens recht op toegang tot de rechter niet aantast.'). Zie evenwel met betrekking tot de VN: EHRM 11 juni 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0611DEC006554212 *(Stichting Mothers of Srebrenica and others v. the Netherlands)*, par. 140-170, i.h.b. par. 154.

[8] K. Daugirdas, 'Reputation and Accountability: Another Look at the United Nations' Response to the Cholera Epidemic in Haiti', *International Organizations Law Review*, (16-1) 2019, p. 11-41.

[9] CAVV Advies 13, *Aansprakelijkheid tijdens vredesoperaties*, 2002, p. 28.

[10] Ibid.

[11] CAVV, Advies 27, *Aansprakelijkheid van internationale organisaties*, 2015, p. 32.

[12] Artikel VIII, par. 29, sub a, van het Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties, 13 februari 1946: 'De Verenigde Naties zullen regelingen treffen voor passende wijzen van beslechting van geschillen, die voortvloeien uit overeenkomsten, of andere geschillen van privaatrechtelijke aard, waarbij de Verenigde Naties partij zijn.'

[13] Artikel IX, par. 31, sub a, van het Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de gespecialiseerde organisaties, 21 november 1947. De CAVV heeft niet onderzocht in hoeverre internationale organisaties die niet tot de VN-familie behoren ook in een dergelijke verplichting voorzien.

[14] Resolutie 52/247 van de Algemene Vergadering van de VN (17 juli 1998), 'Third-party liability: temporal and financial limitations', UN Doc A/RES/52/247.

[15] Ibid., par. 3, 6.

[16] Zie https://www.un.org/Depts/ptd/about-us/conditions-contract.

[17] Report of the Secretary-General, 'Procurement-related arbitration' (14 oktober 1999), UN Doc A/54/458, par. 27-35.

[18] Agreement between the United Nations Common System Chief Executives Board for Coordination and the Association internationale des interprètes de conférence regulating the conditions of employment of short-term conference interpreter (1 January 2019), par. 64: 'Disputes between AIIC and an Organization or Organizations arising out of the interpretation or application of this Agreement shall, at a first stage, be the subject of direct conversations between AIIC and the Organization or Organizations concerned, with a view to settling the dispute. If no settlement can be reached, the two parties shall refer the matter as rapidly as possible to a jointly agreed third party for an opinion. On the basis of that opinion, the parties shall endeavour to find, within a reasonable time frame, a mutually acceptable solution.', https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/handbook/CEB-AIIC%20agreement%201%20Jan%202019.pdf.

[19] https://eupf.org

[20] https://www.un.org/Depts/ptd/sites/www.un.org.Depts.ptd/files/files/attachment/page/pdf/pm.pdf, laatst gewijzigd 30 juni 2024.

[21] https://www.un.org/Depts/ptd/complaints.

[22] De Europese Unie geeft uitgebreide informatie op haar site voor deze fase en heeft richtlijnen uitgevaardigd om de aanbesteding zo transparant mogelijk te maken: https://europa.eu/youreurope/business/selling-in-eu/public-contracts/request-review-public-procurement-procedure/index_en.htm.

[23] Zie de beantwoording van de vraag door de juridische staf van de VN (United Nations Office of Legal Affairs) in Memorandum by the Secretariat, 'Settlement of international disputes to which international organizations are parties', UN Doc A/CN.4/764, p. 13 en zie ook UN Doc A/CN.9/WG.II/WP.118, p. 7, par. 17 waarin verwezen wordt naar dergelijke overeenkomsten in een brief van de directeur van de General Legal Division, p. 3, par. 5.

[24] Zie UN Doc UNDT/2011/168 (26 september 2011) en in beroep UN Doc UNAT/2012/249 (29 juni 2012).

[25] https://www.unjiu.org/sites/www.unjiu.org/files/jiu_rep_2018_1_english.pdf, par. 94.

[26] Het PHA heeft dit uiteengezet in de beantwoording van een vraag (vraag 6) gesteld door het secretariaat van de ILC ter voorbereiding van het volgende rapport over dit onderwerp (suggesties voor verbeteringen van methodes van geschillenbeslechting), zie Memorandum by the Secretariat, 'Settlement of international disputes to which international organizations are parties', UN Doc A/CN.4/764, p. 99.

[27] Ibid.

[28] T. Henquet, *The Third-Party Liability of International*

Organisations: Towards a 'Complete Remedy System', Brill Nijhoff 2022, p. 440-490.

29 Report of the Secretary-General, 'Procedures in place for implementation of article VIII, section 29, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, adopted by the General Assembly on 13 February 1946' (24 april 1995), UN Doc A/C.5/49/65 *(UN Headquarters District in New York en UN premises in duty stations other than New York)*.

30 Ibid., par. 14.

31 Report of the Secretary-General, 'Financing of the United Nations Protection Force, the United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia, the United Nations Preventive Deployment Force and the United Nations Peace Forces Headquarters, Administrative and Budgetary Aspects of the Financing of the United Nations Peacekeeping Operations: Financing of the United Nations Peacekeeping Operations' (20 september 1996), UN Doc A/51/389, p. 7, par. 20.

32 Report of the Secretary-General, 'Administrative and Budgetary Aspects of the Financing of the United Nations Peacekeeping Operations: Financing of the United Nations Peacekeeping Operations' (21 mei 1997), UN Doc A/51/903, p. 4, par. 8.

33 M. Zwanenburg, 'UN Peace Operations Between Independence and Accountability', *International Organizations Law Review* (5) 2008, p. 28. In het verleden sloot de VN ook wel eens 'lump sum agreements' met de gaststaat, maar die praktijk wordt niet meer toegepast. Zie Y. Okada, 'Interpretation of Article VIII, Section 29 of the Convention on the Privileges and Immunities of the UN: Legal Basis and Limits of a Human Rights-based Approach to the Haiti Cholera Case', *International Organizations Law Review* (15-1) 2018. p. 39-76, p. 52-54.

34 CAVV Advies 13, *Aansprakelijkheid tijdens vredesoperaties*, 2002, p. 20.

35 Deze problemen worden overigens door de VN zelf toegegeven. Zie Report of the Secretary-General, 'Financing of the United Nations Protection Force, the United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia, the United Nations Preventive Deployment Force and the United Nations Forces Headquarters; Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peacekeeping operations; financing of the United Nations peacekeeping operations' (20 September 1996), UN Doc. A/51/389.

36 Zie ook de omschrijving van de huidige praktijk als leidend tot 'individuals being left without effective means of redress' door S. van de Put, 'Acquiescence and the Immunity of UN Peacekeepers; Implicit Acceptance?', *International Organizations Law Review* (20-3) 2023, p. 370-399, p. 371.

37 Zie voor een uitgebreid voorstel voor een dergelijk getrapt geschillenbeslechtingssysteem: T. Henquet, *The Third-Party Liability of International Organisations: Towards a 'Complete Remedy System'*, Brill Nijhoff 2023, hoofdstuk 5. Vergelijk ook C. Ferstman, 'Reparations for Mass Torts Involving the United Nations: Misguided Exceptionalism in Peacekeeping Operations' *International Organizations Law Review* (16-1) 2019, p. 42-67, p. 67, die voorstelt om *local claims reviews board* claims te laten behandelen onder een bepaalde financiële drempel, waarbij een gecentraliseerd system de andere claims behandelt.

38 Zie voor een dergelijk voorstel: E. Chukwuemeke Okeke, 'The Tension between the Jurisdictional Immunity of International Organizations and the Right of Access to Court', in P. Quayle (ed.), *The Role of International Administrative Law at International Organizations*, Brill Nijhoff 2021, p. 25-51, p. 51.

39 Resolutie van de Algemene Vergadering van de VN, 'Third-party liability: temporal and financial limitations' (17 juli 1998), UN Doc A/RES/52/247.

40 Y. Kryvoi, 'Procedural Fairness as a Precondition for Immunity of International Organizations', *International Organizations Law Review* (13) 2016, p. 255-272, p. 270 (in de context van internationale administratieve tribunalen).

41 UNGA Sixth Committee, 'Final report of subcommittee 1 of the sixth committee on coordination of the privileges and immunities of the United Nations Specialized Agencies' (15 November 1947), UN Doc A/C.6/191, par. 32.

42 Report of the Secretary-General, 'Procedures in place for implementation of article VIII, section 29, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, adopted by the General Assembly on 13 February 1946' (24 april 1995), UN Doc

A/C.5/49/65, par. 16, 17.

43 In de *Cumaraswamy*-zaak impliceerde het IGH dat het geschil waarvan sprake in de zaak – een geschil over (vermeende) smaad door een VN Special Rapporteur – potentieel aanleiding kon geven tot een vordering tegen de VN op basis van Section 29. IGH 29 april 1999, *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1999*, p. 62, par. 66 ('The United Nations may be required to bear responsibility for the damage arising from such acts. However, as is clear from Article VIII, Section 29, of the General Convention, any such claims against the United Nations shall not be dealt with by national courts but shall be settled in accordance with the appropriate modes of settlement that "[t]he United Nations shall make provisions for" pursuant to Section 29.').

44 Zie het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de immuniteit van rechtsmacht van staten en hun eigendommen, 2 december 2004, met name art. 10-17, die de categorieën activiteiten opsommen waarvoor geen staatsimmuniteit geldt, gezien de niet-soevereine aard van de activiteit. Zie ook F. Mégret, 'La responsabilité des Nations unies aux temps du cholera', *Revue belge de droit international* (1) 2013, p. 161-189, p. 166 ('les litiges de droit privé font l'objet d'un traitement préférentiel, un peu par analogie avec la manière dont les immunités des États cèdent en matière d'actes *de jure gestionis*, car ces litiges remettent moins directement en question l'action des Nations Unies.').

45 Zie bijvoorbeeld F. Mégret, 'La responsabilité des Nations unies aux temps du cholera', *Revue belge de droit international* (1) 2013, p. 161-189, p. 167 ('On remarquera néanmoins à titre liminaire que la distinction entre droit public et droit privé est historiquement et géographiquement construite et donc contingente […]').

46 T. Henquet, *The Third-Party Liability of International Organisations: Towards a 'Complete Remedy System'*, Brill Nijhoff 2023, p. 186.

47 Het lijkt erop dat de VN een dergelijk geschil als niet-privaatrechtelijk kwalificeert. Zie naar aanleiding van een vordering inzake onrechtmatige daad met betrekking tot schade veroorzaakt door de verspreiding van cholera als gevolg van gebrekkig onderhoud van sanitaire voorzieningen in een *UN peacekeeping compound* in Haiti: Letter from the United Nations under Secretary-General for Legal Affairs, Patricia O'Brien to the Director of the Institute for Justice and Democracy in Haiti, Brian Concannon, 15 July 2013 ('consideration of these claims would necessarily include a review of political and policy matters'). Zie ook Kosovo Human Rights Advisory Panel aangaande een claim die betrekking had op loodvergiftiging waarvan intern ontheemde personen in VN-kampen in Kosovo het slachtoffer waren: The Human Rights Advisory Panel, 10 June 2012, Decision, *N.M. and Others* v. UNMIK, Case No. 26/ 08, par. 19 ('On 25 July 2011, the UN Under- Secretary- General for Legal Affairs informed the complainants of her decision to declare the claims nonreceivable. She stated that under Section 29 of the 1946 Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations … the UN Third Party Claims Process provided for compensation only with respect to "claims of a private law character", whereas the complainants' claims concerned "alleged widespread health and environmental risks arising in the context of the precarious security situation in Kosovo"'). Meerdere gezaghebbende auteurs hebben opgemerkt dat het geschil in de *Haiti* cholera-zaak niet de onrechtmatigheid van het beleid van de VN als zodanig betrof, maar een gebrekkige implementatie van een VN-mandaat. Er was sprake van een onrechtmatige daad die schade veroorzaakte aan individuen en dus concludeerden de auteurs dat het geschil privaatrechtelijk van aard was. F. Mégret, 'La responsabilité des Nations unies aux temps du cholera', *Revue belge de droit international* (1) 2013, p. 161-189, p. 174 ('Dans le cas de la plainte haïtienne, il n'est aucunement question de remettre en cause une politique générale des Nations Unies en tant que telle, mais uniquement un résultat trahissant une défaillance. La plainte ne vise pas en soi et pour soi les pratiques sanitaires consistant à soumettre ou ne pas soumettre certains contingents de casques bleus à tel ou tel test médical, que dans son abstraction l'on aurait pu, en d'autres circonstances, qualifier de purement publique (…) Mais ce qui se passe dans le cas haïtien est très différent dès lors qu'un dommage privé a été subi du fait d'une faute onusienne. Ces termes-là sont, éminemment, ceux du droit privé.'); K. Schmalenbach, 'Dispute Settlement (Article VIII Sections 29– 30 General Convention)', in A. Reinisch (ed.), *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies: A Commentary, 2016*, p. 529, par. 47 ('all harm- inflicting interactions with private parties

arising from or attributable to the UN mission can be the basis of tortious claims of a private law character that create a purely bilateral relationship in which the wrongdoer (i.e. the UN) has to make good to the sufferer without putting the mission's international mandate and its implementation under scrutiny')'; T. Henquet, *The Third-Party Liability of International Organisations: Towards a 'Complete Remedy System'*, Brill Nijhoff 2023, p. 201. Henquet is evenwel van oordeel dat de Kosovaarse zaak vermeld in de vorige voetnoot niet van privaatrechtelijke aard was, omdat het geschil betrekking had op de relocatie van eisers en dus beleidskeuzes van de VN impliceerde. Henquet is ook van oordeel dat de *Mothers of Srebrenica*-zaak, die betrekking had op het (gebrekkige) handelen van de VN met betrekking tot een aanstaande genocide, niet privaatrechtelijk van aard was, omdat zij betrekking had op besluitvorming van de VN. Ibid., p. 205 ('No private party could conceivably face the same dilemmas at issue in this case.').

48 https://www.unidroit.org/wp-content/uploads/2021/06/Unidroit-Principles-2016-English-bl.pdf. Zie in deze zin ook PHA 17 december 2010, Case 2010-08 *Polis Fondi Immobliare di Banche Popolare S.G.R.p.A v. International Fund for Agricultural Development (IFAD)*, (waarbij het probleem van rechtskeuze werd opgelost omdat beide partijen zich beriepen op de UNIDROIT Principles).

49 Zie hierover ook reeds Rechtbank Brussel, 10 december 1966, *Manderlier t. Organisation des Nations unies et Etat belge (Ministre des affaires étrangères), Journal des tribunaux*, No. 4553, 121, opgenomen in een Engelse vertaling in C. Ryngaert, I.F. Dekker, R.A. Wessel en J. Wouters (eds.), *Judicial decisions on the law of international organizations*, Oxford University Press 2016, p. 364, met commentaar P. Schmitt.

50 D.U. Picard, 'The United Nations' Obligation to Provide Access to Remedies to Third-Party Claimants Under International Law', *International Organizations Law Review*(20-3) 2023,p. 330-369, p. 369 ('the UN has an obligation to provide remedies to third-party claims of public law character and is breaching it by refusing to grant these claims access to remedies'); T. Henquet, *The Third-Party Liability of International Organisations: Towards a 'Complete Remedy System'*, Brill Nijhoff 2023, p. 496.

51 Zie bijvoorbeeld de Amerikaanse *political question doctrine*: C.A. Bradley en E.A. Posner, 'The Real Political Question Doctrine', *Stanford Law Review* (75) 2023, p. 1031. Zie voor Britse beperkende doctrines; U. Grušić, *Torts in UK Foreign Relations*, Oxford University Press 2023.

52 Resolutie 1730 (2006) van de VN-Veiligheidsraad, UN Doc S/RES/1730 (2006), par. 5.

53 Resolutie 1904 (2009) van de VN-Veiligheidsraad, UN Doc S/RES/1904 (2009).

54 Hof van Justitie van de EU 3 september 2008, ECLI:EU:C:2008:461 *(P. Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission)*.

55 A. Lang, 'Alternatives to Adjudication in International Law: a Case-Study of the Ombudsperson to the ISIL and Al-Qaida Sanctions Regime of the UN Security Council,' *American Journal of International Law* (117) 2023, p. 48-91.

56 J. Cockayne, R. Brubaker en N. Jayakody, *Fairly Clear Risks: Protecting UN sanctions' legitimacy and effectiveness through fair and clear procedures*, Research report, United Nations University 2018, p. 19-20 (die een geval bespreken waarbij een persoon direct op de sanctielijst-Somalië werd geplaatst).

57 A. Lang, 'Alternatives to Adjudication in International Law: a Case-Study of the Ombudsperson to the ISIL and Al-Qaida Sanctions Regime of the UN Security Council,' *American Journal of International Law* (117) 2023, p. 48-91, p. 67.

58 Zie ook Hof van Justitie EU, 18 juli 2013, ECLI:EU:C:2013:518 *(Commission v. Kadi)*, par. 133-134.

59 Daarnaast geldt een eigen regeling voor personeelsgeschillen, waarop hier niet wordt ingegaan: zie K. Lenaerts, K. Gutman en J.T. Nowak, *EU Procedural Law*, 2e ed., Oxford University Press 2023, p. 589-613.

60 Zie recent o.a. G. Butler, 'The EU's Contractual Relations and the Arbitration Clause: Disputes at the Court of Justice of the European Union', *European Law Review* (46) 2021, p. 345-363; L. Lebon, 'Quelle responsabilité contractuelle de l'Union européenne ?', *Revue des affaires européennes*, 2015, p, 127-141.

61 'Behoudens de bevoegdheid die bij de Verdragen aan

het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt verleend, zijn de geschillen waarin de Unie partij is, niet uit dien hoofde onttrokken aan de bevoegdheid van de nationale rechterlijke instanties.', Zie K. Lenaerts, K. Gutman en J.T. Nowak, *EU Procedural Law*, 2e ed., Oxford University Press 2023, p. 589-613, p. 477.

62 Het Hof van Justitie EU heeft een belangrijke precisering ter zake aangebracht in zijn recente rechtspraak: indien de partijen in hun overeenkomst besluiten de Unierechter d.m.v. een arbitragebeding bevoegd te verklaren om kennis te nemen van geschillen m.b.t. die overeenkomst, is die rechter bovendien bevoegd om, ongeacht het in de overeenkomst bepaalde toepasselijke recht, inbreuken op het EU-Handvest van de Grondrechten en op de algemene beginselen van het Unierecht te onderzoeken. De Europese Commissie blijft, ook wanneer zij een dergelijke overeenkomst uitvoert, onderworpen aan de verplichtingen die krachtens het Handvest en de algemene beginselen van het Unierecht op haar rusten. Hof van Justitie EU 16 juli 2020, ECLI:EU:C:2020:575 *(Inclusion Alliance for Europe GEIE v. Commission)*, par. 80, 81, met verwijzing naar Hof van Justitie EU 16 juli 2020, ECLI:EU:C:2020:576 *(ADR Center v. Commission)*, par. 86. Voor een toepassing inzake het beginsel van gewettigd vertrouwen (ook naar Belgische recht), zie Gerecht EU 26 juli 2023, ECLI:EU:T:2023:438 *(Engineering – Ingegneria Informatica SpA v. Commission)*, par. 106-109.

63 Voor het Europees Parlement bijv. luidt een dergelijke typeclausule: 'Le droit de l'Union européenne complété par la loi belge s'applique au présent contrat': zie artikel I.12, lid 1, Contrat-cadre type de prestation de services, contrat interinstitutionnel COMM/ME-AV/FWC/2013/9, https://www.europarl.europa.eu/tenders/2014/dgcomm/100201/20140326/16.1020822-1_FR_FWC.pdf

64 Vergelijk bijv. de volgende twee typeclausules vermeld in artikel 13 ('Applicable law and the settlement of disputes') van de Contribution Agreement Manual – juni 2023 (https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/85241e26-af12-400a-86e4-8aa7517010fa_en?filename=contribution-agreement_manual_en.pdf): 13.2 'Where the Organisation is not an International Organisation, and the European Commission is the Contracting Authority, this Agreement is governed by EU law, complemented - if necessary - by the relevant provisions of Belgian law. In the absence of an amicable settlement in accordance with Article 13.1 above, the General Court, or on appeal the Court of Justice of the European Union, has sole jurisdiction. Such actions must be brought under Article 272 of the Treaty on the Functioning of the EU (TFEU). Notwithstanding the foregoing sentence, where the Organisation is not established or incorporated in the EU, any of the Parties may bring before the Brussels courts any dispute between them concerning the interpretation, application or validity of the Agreement, if such dispute cannot be settled amicably. Where one party has brought proceedings before the Brussels courts, the other party may not bring a claim arising from the interpretation, application or validity of the Agreement in any other court than the Brussels courts before which the proceedings have already been brought.' en 13.3 'Where the Organisation is not an International Organisation and the European Commission is not the Contracting Authority, the Agreement shall be governed by the law of the country of the Contracting Authority and the courts of the country of the Contracting Authority shall have exclusive jurisdiction, unless otherwise agreed by the Parties. The dispute may, by common agreement of the Parties, be submitted for conciliation to the European Commission. If no settlement is reached within one hundred and twenty (120) Days of the opening of the conciliation procedure, each Party may notify the other that it considers the procedure to have failed and may submit the dispute to the courts of the country of the Contracting Authority.'

65 Zie o.a. Hof van Justitie EU 5 september 2019, ECLI:EU:C:2019:672 *(European Union v. Guardian Europe Sàrl)*, par. 49.

66 Zie R. Mańko, 'Action for damages against the EU', European Parliament Research Service, PE 630.333, 2018, p. 8.

67 C. Van Dam, *EU tort law*, 2e ed, Oxford University Press, 2013, p. 50. Voor andere kritische stemmen, zie de auteurs aangehaald bij R. Mańko, 'Action for damages against the EU', European Parliament Research Service, PE 630.333, 2018, p. 8-9.

68 Zie met name het baanbrekende arrest van het Hof van Justitie EU 30 mei 2017, EU:C:2017:402 *(Safa Nicu Sepahan v. Council)*, par. 31, waar het Hof in herinnering bracht dat een schending 'kennelijk

gekwalificeerd is, wanneer zij verder is blijven bestaan in weerwil van de uitspraak van een arrest houdende vaststelling van de verweten niet-nakoming, van een prejudiciële beslissing of van een vaste rechtspraak van het Hof ter zake, waaruit blijkt dat de betrokken gedraging de kenmerken van een schending vertoont.' Het Hof past dit in par. 35-40 toe op het domein van restrictieve maatregelen en komt tot de conclusie dat 'de op de Raad rustende verplichting om, in geval van betwisting, de inlichtingen of bewijzen over te leggen ter staving van de redenen voor de vaststelling van beperkende maatregelen jegens een natuurlijke of rechtspersoon reeds ten tijde van de vaststelling van de litigieuze bepalingen uit vaste rechtspraak van het Hof volgde' (par. 40). Het Hof bevestigt de bevinding van het Gerecht dat 'de schending, gedurende drie jaar, van die verplichting een voldoende gekwalificeerde schending was van een rechtsregel die ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen' (ibid.); zie ook S. Thanou, 'Individual restrictive measures and actions for damages before the General Court of the European Union', *ERA Forum* (20) 2020, p. 599-614, p. 608. Zie recent ook Gerecht EU 1 februari 2023, ECLI:EU:T:2023:26 *(Klymenko v. Council)*.

69 Zie evenwel ook de opmerking van M. Wathelet, *Contentieux européen*, 2e ed., Larcier 2014, p. 318: 'Il est extraordinaire de trouver dans un texte de droit international la possibilité d'attaquer une organisation internationale en responsabilité extracontractuelle devant une juridiction, dont à la fois la compétence et les arrêts sont obligatoires pour elle.'

Lijst van Afkortingen

inhoud

CAVV
Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken

CEB
United Nations System Chief Executives Board for Coordination

EHRM
Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EUPF
European Procurement Forum, Inc

HvJ EU
Hof van Justitie van de Europese Unie

IGH
Internationaal Gerechtshof

ILC
International Law Commission

IVBPR
Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten

PHA
Permanent Hof van Arbitrage

UNDT
United Nations Dispute Tribunal

VN
Verenigde Naties

VWEU
Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie